

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

COMISION DE AGRICULTURA Y PESCA

DISTRIBUIDO Nº 558 de 1987

Octubre de 1987

Sin corregir por los oradores

PRODUCCION LECHERA

Situación

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 6 de octubre de 1987

Preside : Señor Senador Alberto Zumarán

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Francisco Terra

Invitados Especiales : Señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca ingeniero agrónomo Pedro Bonino y sus asesores ingeniero Miguel Carriquiry y señor Pedro Olmos

Secretario : Señor Dalton Spinelli

———

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 44 minutos)

Con mucho gusto recibimos al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y a los señores asesores, a fin de cambiar ideas acerca del tema de la producción lechera.

SEÑOR MINISTRO.- Lo primero que quisiera consultar, para orientarme con respecto al enfoque a darle al tema a estudio, es el tiempo del que disponemos para trabajar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hasta las 17 horas, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Con respecto al tema en cuestión debemos decir que hemos revisado el material que había tratado la Comisión al recibir a las distintas delegaciones.

A través de las distintas discusiones se vislumbra una preocupación por la situación de la lechería, una caracterización de cuáles son los principales parámetros que la definen y se han esbozado los posibles caminos para corregirla.

Antes de realizar un análisis, acerca de cuáles son los distintos caminos que estudia el Poder Ejecutivo para consolidar el crecimiento que ha tenido en forma permanente la industria lechera en los últimos 10 años y encauzarla en una nueva etapa de crecimiento, creemos que puede ser interesante discutir algunas apreciaciones que se han hecho respecto a este problema, porque existen algunas cifras que deben ser aclaradas en relación a ciertos puntos.

El sector lechero ha tenido un crecimiento muy importante desde el año 1975, fecha en la cual comienza a tener saldos exportables, que prácticamente alcanza a un 8% en forma acumulativa. Este es un porcentaje de crecimiento muy importante ya que no hay ninguna otra producción en el sector agropecuario que tenga el mismo comportamiento en ese período.

Además de ese cambio cuantitativo, se produce simultáneamente un cambio cualitativo muy importante. Fundamentalmente, comienza a aumentar el ingreso de leche a las plantas, lo que significa que no sólo está creciendo la producción física, sino que se está realizando una inversión importante en un parque industrial que permanentemente está recibiendo cada vez más leche.

tv.
D/558

25x

Ese crecimiento del 8% se registra sobre todo en la recepción de las plantas, ubicándose en la actualidad en alrededor de 600.000 litros de leche.

En el período comprendido entre 1975 a la fecha, se aprobaron dos decretos y un decreto-ley que conforman un poco el marco jurídico dentro del cual se desenvolvió la lechería en estos últimos años. Los dos decretos del año 1979 establecían un sistema que fijaba el precio interno de la leche. Básicamente en ese momento se salía de una situación de relativa incertidumbre en cuanto a la fijación del precio. El Gobierno realizó una encuesta en todo el sector lechero y estableció un modelo de tambo tipo. A su vez, en función de los costos de ese tambo tipo se estableció una paramétrica que a partir de ese momento es actualizada trimestralmente con el fin de determinar el precio de la leche al productor.

Simultáneamente, la Dirección Nacional de Costos y de Precios establece el margen de pasteurización que se le podía reconocer a las plantas. Por otro lado, por una legislación anterior, se disponía que en los márgenes de pasteurización éstas no podían tener utilidad, sino simplemente reconocer costos. Entonces, con el acumulado del precio al productor fijado por estos dos decretos de 1979 y por la legislación simultánea del margen de pasteurización por parte de DINACOPRIN, se establece la mecánica que ha regido hasta ahora y que continúa vigente, con alguna pequeña modificación a la que me referiré al final. Y eso es lo que ha determinado la progresividad de los precios para la leche destinada al consumo directo.

Ese factor ha sido un elemento determinante del comportamiento del sector, es decir, la seguridad de los productores de que sus precios se estaban adaptando a los cambios de la economía, y de que cualquiera fuera el volumen de la oferta que se entregara al mercado, eso no afectaba el precio. Esa situación es bastante excepcional en el Uruguay porque, en general, a mayores volúmenes de oferta, cambian los precios de los productos. Partiendo de una situación en la que las exportaciones no eran muchas, este sistema prácticamente determinaba el valor de toda la producción de la leche; constituyó un impulso importante para el crecimiento de la misma.

Al crecer la producción, comienzan a aumentar los saldos que se dedican a la industrialización para satisfacer primero la demanda del mercado interno y luego para la exportación. Al respecto, puedo decir que partiendo de una cifra prácticamente nula, se llega a la situación actual, en la que se

están manejando volúmenes de exportación de U$S 30:000.000 o U$S 40:000.000. Esto hace que cada litro marginal en el aumento de esa producción se rija por una mecánica, en cuanto al precio, totalmente diferente a la que funciona para la lecha de consumo.

Es difícil que nuestro país pueda crecer en lo que hace al rubro de la leche de consumo, salvo por los esfuerzos que se puedan realizar en lo que tiene que ver con la venta de leche cruda.

El índice de consumo de leche líquida es muy alto comparado con el nivel de ingresos que tiene el país y con lo que sucede en otras partes del mundo en la que el consumo de lácteos industrializados es mayor, sobre todo en el renglón de quesos.

En el año 1982, un decreto del Poder Ejecutivo cambia las normas para la fijación de las cuotas. La cuota es una cantidad fija que se le asegura al productor para poder ingresar al mercado y que se le respeta y se le paga al precio indicado de acuerdo con el sistema de los decretos de 1979.

La cuota, que se determinaba fundamentalmente por la producción invernal, estableciéndose diferentes criterios de acuerdo con el tamaño del productor, a partir del decreto de 1982 se rige por un único criterio en cuanto a su distribución: se compara la "performance" de cada productor individual con respecto al promedio nacional. En definitiva, cada productor tiene derecho a participar con el mismo porcentaje, que se llama cociente nacional, relacionándose el abasto con la producción total.

Esto le dio más flexibilidad al sistema de determinación de cuotas e hizo que éste fuera acompañando el proceso de crecimiesnto de la lechería. No obstante, hay que reconocer que en la primera oportunidad en que se aplicó produjo cambios bastante importantes en cuanto a la posesión de cuota. Los grandes tenedores perdieron cuota en favor de los productores medianos y los productores chicos también perdieron cuota porque por la limitación de su superficie no pudieron adaptarse a los cocientes nacionales. Un productor chico, luego de mejorar su campo, no tiene más posibilidades de aumentar su producción y, por consiguiente, no puede cumplir con el cociente nacional y comienza a perder cuota.

Esa situación fue modificada por un decreto del Gobierno, del año pasado, que trató de mejorar el decreto de 1982 en el sentido de que los productores de menos de sesenta litros no sean tomados en cuenta en la redistribución global de las cuotas.

...

De todas maneras, sabemos que este es un tema bastante crítico y que hay algunos sectores que reclaman mayores modificaciones de la legislación en este sentido.

El tercer punto al que me voy a referir, que completa el marco jurídico vigente, en todo este proceso de crecimiento de la producción lechera que se ha vivido, es la ley de diciembre de 1984, del último período del gobierno de facto. En ella se establece el régimen de participación de las industrias en el total del abastecimiento de la leche pasteurizada, así como la obligatoriedad de controlar su consumo en las localidades donde ya existe suficiente abasto. Dicho contralor se le comete, fundamentalmente, a las autoridades municipales. A través de esta misma ley de abasto se crea, simultáneamente, la Junta Nacional de la Leche, a la cual se le dan cometidos de asesoramiento y contralor de la reglamentación de la ley; sobre todo, en lo que tiene que ver con los aspectos, a los que antes nos hemos referido, de ajuste al cociente nacional y de contralor de la venta de leche. En este último rubro no se incluye la venta de leche cruda cuyo contralor le está especialmente cometido a las autoridades departamentales.

El articulado de la ley prevé, también, un sistema de distribución de cuotas para CONAPROLE, que ya estaba establecido por el decreto de 1982 y al que ahora se le da carácter de ley; pero como era únicamente para CONAPROLE, este tratamiento diferencial dio origen a toda esta situación de conflicto, la que se ve reflejada en las propias actas de esta Comisión. En ellas aparecen opiniones de productores quejándose de la existencia de esa situación diferencial entre las distintas cuencas, la cual ha sido determinada, precisamente, por esta ley de 1984. Al respecto debo decir que tiene serios defectos porque fue aprobada a los apurones, en las postrimerías del gobierno de facto. Uno de sus principales vicios radica, precisamente, en que ha estimulado un comportamiento diferencial por parte de los productores, lo cual ha generado fricciones y un panorama muy conflictivo. La solución de este problema debe ser encarada a través de una modificación del marco legal. Tal como están las cosas, miradas globalmente desde el punto de vista nacional, si no se procede de esa forma, se va a llegar a un deterioro mayor que el actual y eso no le hará ningún bien a la industria.

En resumen, señor Presidente, señalo que estos tres decretos son fundamentales para interpretar cualquier plan que se tenga con respecto a lechería. Me refiero a los decretos de 1979, en cuanto a la fijación del precio para el abasto y al decreto de 1982 sobre distribución de cuotas,

el cual es finalmente incorporado en el decreto-ley número 15.640 de 1984. Este último, además de establecer un marco normativo general, le da carácter legal al sistema de distribución de cuotas que previamente se fijó para la Cooperativa Nacional de Productores de Leche.

A lo que antecede podemos agregar que en todo este tiempo transcurrido, el número de productores ha permanecido bastante estable. Con esta afirmación anoto una diferencia con lo señalado por la Intergremial de productores de leche, en el sentido de que se ha producido una disminución de alrededor de 1.200 productores. Cuando se dice eso no se informa en qué estrato de productores se manifestó esa disminución. La realidad es que nosotros hemos revisado todas las cifras disponibles y esa no surge de ningún lado.

El número de productores que se maneja con CONAPROLE oscila entre 5.000 y 5.400. Se ha producido una cierta renovación de productores, sobre todo como consecuencia del decreto de 1982. Los pequeños productores que perdieron su cuota borraban su matrícula y volvían a abrir otra. Eso dio lugar a un cambio continuo de productores y pienso que pueda haber sido una de las causas que indujo a afirmar que el número había descendido. Tenemos en nuestro poder un análisis de los últimos cinco años en el que están cerradas las declaraciones juradas de DINACOSE y a través de él puede verse que el número de productores a nivel nacional sigue estando en el orden de los 7.000. Además, los censos, que proporcionan una información más acabada que la de DINACOSE --los de 1970, 1980 y el censo por muestreo de 1985-- demuestran lo mismo. Es decir, que la cifra media es de 7.500, y en lo que tiene que ver con CONAPROLE oscila entre los 5.000 y 5.500 productores.

Tampoco han tenido variación importante el stock vacuno lechero y la superficie destinada a la explotación. En este último aspecto cabe consignar que no hay disponible una información precisa.

El Poder Ejecutivo, señor Presidente, en este momento ha encomendado a la Dirección de Economía del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la actualización de la encuesta que dio origen a los decretos de 1979. Esta tarea comenzó a hacerse, precisamente, la semana pasada. La información que surja va a ser muy valiosa para poner al día una cantidad de conceptos que habrá que afinar. Esta encuesta fue diseñada por DIPIPA; los técnicos están ya trabajando en el campo y esperamos que a fines de año estará procesada toda la información. Repito que esto va a servir para aclarar, en esta materia, aspectos que hoy están confusos.

tv.
D/550

25×

Luego de este crecimiento permanente del sector, señor Presidente, ¿a qué situación se llega en el año 1987? Ocurren dos o tres cosas y se genera una corriente de opinión que con mucha fuerza pone en debate público todo el tema de la lechería, de la rentabilidad del pequeño productor y de la situación de la cooperativa.

Para analizar la realidad de los hechos, señor Presidente, hay que ser bastante cautos para evitar inducir a error. En primer término quisiera destacar que son pocas las modificaciones que el Poder Ejecutivo ha hecho al marco jurídico que acabo de describir. A mi juicio la más importante, porque ha tenido una gran trascendencia para el pequeño productor, es la del decreto de 1982, en el sentido de que los productores de 60 litros o menos no son tenidos en cuenta en la redistribución anual de la cuota en CONAPROLE, porque las otras plantas continúan funcionando con sus propios regímenes. Eso es consecuencia de un decreto del año 1986.

En lo que tiene que ver con la fijación de precios correspondientes al mes de enero, se pasó luego de un régimen trimestral a uno cuatrimestral. Esta es la segunda modificación que se ha hecho a la normativa vigente. Esto se hizo porque en cada determinación de precios, es necesario tener en cuenta un elemento muy importante: la mano de obra.

La mano de obra, en el modelo que se está tomando en cuenta según el decreto del año 1979, está ponderada más o menos con un 13% o un 15%. Es más. La realidad nacional indica que la mano de obra influye aproximadamente en un 15%, pero el modelo --hablando siempre de mano de obra-- es de un 25% y, por lo tanto, la simultaneidad del cambio de los salarios de los tamberos con el del precio de la leche es muy importante, porque si se desfasan uno y otro se provocan tropiezos importantes en la indexación del precio de la leche.

Como el Gobierno actual tiene un esquema de indexación general de los mayores parámetros de la economía, cuatrimestral, al tener uno distinto para la fijación del precio de la leche, de las tarifas y sobre todo de la mano de obra rural, esto provocaba bastantes problemas.

Entonces, a partir de enero se decide pasar a un régimen cuatrimestral y para que esa transición no ocasione trastornos se establecen dos subas de precios seguidas, una en enero y otra en febrero de este año. Desde entonces el precio queda

acompasado con los cambios del salario rural.

El precio de la leche para consumo, a partir de ahí, se cambia en febrero, en junio y en octubre como acabamos de señalar.

El segundo elemento que provocó más la discusión pública, y reclamaciones del sector gremial, fue la fijación del precio de la leche de consumo en el mes de junio de este año.

Acá debemos señalar algo muy importante que es lo siguiente; los decretos del año 1979 establecieron que el precio de la leche se fuera indexando de acuerdo a cómo cambiaran los factores que integran la ecuación de costos. Pero también establecían que una vez por año el Poder Ejecutivo debería revisar el comportamiento del precio de la leche con respecto a otras variables de la economía y sobre todo en relación a la productividad dentro del sector.

El motivo de disponer este en el decreto de 1979 estribaba en que la lechería no perdiera el estímulo para el aumento a la productividad al asegurársele una indexación permanente de todos sus parámetros. Y también para que el precio de la leche líquida se comportara en forma armónica con los otros parámetros de la economía y mantuviera, a largo plazo, una relación de buen paralelismo con el índice general de precios al consumo, con el de salarios y con otras variables.

Entonces se estableció que una vez al año el Poder Ejecutivo tenía libertad para variar, en más o en menos, el precio que arrojaba la simple aplicación de la paramétrica. Eso se hizo durante los años en que se aplicó --y se sigue aplicando-- dicho decreto. Realmente, si se mira una estadística o serie de números del 80 en adelante, se verá que el precio de la leche ha tenido un paralelismo muy bueno en general, con todas las variables de la economía, aunque con el problema, a partir del 84, de que al deteriorarse el precio internacional del lácteo --por las situaciones por todos conocidas-- y a la vez coincidir esto con proporciones cada vez mayores de leche para la exportación, se empezó a distanciar la diferencia entre el precio del litro de cuota y el del litro de industria. En la fijación de enero del 83 --inmediatamente después de la ruptura de la tablita-- se agregó un artículo a los decretos vigentes, por el que se estableció que el precio del litro de cuota no podrá ser superior a un 70% del de la leche de industria.

Si uno analiza la situación de otros países exportadores como Nueva Zelandia, en los que no se subsidia la leche y producen en base a pastos, en condiciones similares a las de Uruguay, ve que establecer esos topes entre el precio de las dos leches, no es una situación que pueda objetarse.

El fin del Gobierno en aquel momento era establecer una especie de protección arancelaria máxima. La leche en cuotas no podía valer un 70% más que la de exportación, debía haber cierta paridad, por lo que se buscó establecer una protección de ese orden. Hoy, como tenemos en general aranceles menores a esos valores, el objetivo de protección está suficientemente satisfecho.

Por otro lado, no es bueno que el precio del litro de cuota se distancie del de la leche de industria en una proporción mayor que esa, porque ello puede traer serios conflictos internos dentro de las cooperativas y además, entre ellas. Si se tiene en cuenta que el objetivo del país hoy en día es dedicar todos sus excedentes de leche a la exportación, no parece razonable que puedan existir dos precios más distanciados. Entonces, esta es la causa por la que el Poder Ejecutivo, en junio del año actual, cuando estableció el precio que va a regir para todo el período junio 87 - junio 88, frente a una situación de distorsión muy grande entre el precio de esas dos leches, y frente a la imposibilidad de la industria de trasladar en forma natural precios mayores a la leche de industria, hizo un ajuste en el precio del litro de leche de cuota estableciendo una diferencia del 3% menos que lo que correspondía aplicando estrictamente el decreto del 79 y la cláusula del 1.7. Por ello nace, digamos, la situación de discusión pública porque los productores de las cooperativas no habían podido adoptar los precios de la leche industria y, se sintieron --así lo manifestaron-- agredidos por esa determinación del Poder Ejecutivo que fijó el precio base en ese porcentaje.

Luego, en octubre, se fijó el precio, aplicando las normas vigentes. Debo manifestar que el Poder Ejecutivo, en el correr del año no tiene latitud para hacer consideraciones, pero sí cuando fija el precio base que va a regir para todo el año siguiente, al que se le van a aplicar los ajustes cuatrimestrales, y aquí debe cumplir estrictamente con lo que dé la ecuación, tomando como tope entre las dos categorías de leche, el 1.7%, que es lo que se ha hecho en esta oportunidad.

Correspondería realizar una ligera síntesis sobre cuáles son las posibles líneas de acción para mejorar la situación

de los productores lecheros, a fin de consolidar el crecimiento de esta industria, teniendo en cuenta la alta participación de pequeños y medianos productores.

El ingeniero Carriquiry, me señalaba que otro elemento que conviene destacar para describir la situación actual, es el atraso de la caída de los precios internacionales y la mayor ponderación de los mismos en la canasta final de venta, sobre todo en CONAPROLE. Esta Cooperativa recibe el 80% de la leche del país, procesa ese mismo porcentaje, y hoy, muy a groso modo se puede decir que está destinando un 25% de la leche recibida a la venta directa, otro 25% a productos lácteos para consumo interno y casi un 50% para la exportación.

SEÑOR TERRA GALLINAL.- ¿Estos porcentajes están referidos a CONAPROLE o a la producción total del país?

SEÑOR MINISTRO.- A CONAPROLE ingresa el 80% de la leche que se produce en el país. Por lo tanto, sus cifras imponen las generales, ya que la desviación del 20% restante influye muy poco. De manera que los cocientes nacionales son muy parecidos a los de CONAPROLE.

Al tener esta Cooperativa más pesadez en la comercialización de los productos de exportación, y al ser un gran industrializador, ya que procesa grasas. manteca, etcétera, va teniendo un comportamiento financiero cada vez más complicado, porque debe ponderar entre la leche de consumo --que la vende prácticamente al contado-- y productos que tienen un stockeamiento, a veces, hasta de cuatro meses. Esto lleva a que se pase de una situación histórica, donde CONAPROLE le pagaba al productor un 60% de su remisión a los treinta días de cerrado el mes, y el 40% restante, a los setenta y cinco días, a una actual, donde el 60% --o sea el primer adelanto de su remisión-- se paga a los sesenta días, y se cancela a los setenta y cinco. De este modo, se produjo un atraso del orden de los quince a treinta días en la cancelación total de la remisión de un productor.

Este es un nuevo elemento de preocupación a nivel de los productores, que se agrega a otros que ya se han mencionado y que, en general, conforman el cuadro de aspiraciones y de planteamientos que ellos han realizado.

Entendemos que cualquier acción que se quiera tomar en materia de industria lechera, tiene que estar especialmente dirigida a los productos de exportación, dada la alta ponderación que los mismos están teniendo. Además, se debe tener en cuenta que cualquier crecimiento futuro estará orientado, integralmente, al sector de exportación.

En el mundo se ha producido una caída del orden del 40% al 50%, según los productos, en los últimos cuatro o cinco años, en valores reales --tomando desde el año 81 hasta la fecha-- como consecuencia directa de las políticas proteccionistas. En los países que aplican este tipo de política, los más amparados son, precisamente, los productores lecheros. Ello sucede, por ejemplo, en Canadá, en Estados Unidos y, fundamentalmente, en Europa, donde la carne es un subproducto de la leche. Esto trajo como consecuencia las enormes superproducciones que todos conocemos. Cabe consignar, asimismo, que en esos países se ha empezado muy lentamente a desarticular esta política; hoy en día, se aprecian disminuciones de los stock de producción, tanto en la Comunidad Económica Europea, como en Estados Unidos.

Este es un elemento importante, porque coincide con el momento en que todos los países están negociando en el GATT las políticas agrícolas, que por primera vez son incluidas allí. De manera que hay una esperanza cierta de que las políticas de subsidio se vayan desarticulando porque, sin ninguna duda, las tendencias generales de las grandes potencias están dirigidas en ese sentido.

Estados Unidos, concretamente, ha hecho una propuesta básica a fin de llevar a cero los subsidios, en un plazo de diez años. Esta propuesta está siendo discutida y evaluada, tanto por la Comunidad Económica Europea, como por el grupo de países exportadores sin subsidio, entre los que se encuentra Uruguay. Hay muchos de estos países que no pueden esperar diez años para que se efectúe un desmantelamiento de los subsidios y, en consecuencia, aspiran a lo que se ha llamado una "cosecha temprana", o sea, a resultados más inmediatos.

Cabe señalar, que estamos frente a un proceso que más tarde o más temprano va a traer certidumbre a los países exportadores de productos básicos. Si vamos a tomar acciones de defensa de la producción lechera cabría preguntarse porqué lo hacemos. Creo que un país puede plantear una defensa momentánea a través de políticas o mecanismos también coyunturales, cuando existe la esperanza de que los mercados y los precios van a volver a una cierta racionalidad y que tiene por delante un porvenir de ventajas claras, y comparativas en la exportación de lácteos. ¿Cuáles serían, entonces, los mecanismos en los que el Poder Ejecutivo piensa a fin de atender la situación actual?

jac.5
D/558

25x

Nosotros pensamos que hay dos o tres áreas donde se puede actuar. Una concreta, es la defensa del sistema cooperativo, básicamente, de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche cuyo peso en la labor de los pequeños productores es realmente innegable; es un hecho objetivo que todo el mundo reconoce. CONAPROLE recibe toda la leche de cualquier productor que cumple con los requisitos de calificación de su tambo o de su unidad productiva para poder remitir leche a CONAPROLE. Eso le da una necesidad de inversión permanente. En estos momentos, CONAPROLE cuando los precios internacionales estaban bajando, construyó una planta de leche en polvo en la Ruta 1 para absorber toda la producción y manejar la canasta de productos con el fin de optimizar el precio final de su industrialización.

Por otro lado, a una empresa que recibe toda la gran producción de leche de primavera, le resulta inevitable manejar volúmenes grandes de manteca, que es el producto más pesado teniendo en cuenta la tendencia actual de los mercados en el sentido de publicitar alimentos con menores índices grasos y con determinada recomendación dietética.

CONAPROLE es, entonces, el gran pulmón de la producción lechera y el receptáculo de los productores que tienen menos posibilidad de desarrollar unidades más eficientes. Por consiguiente, en una política de desarrollo de este sector, innegablemente, debe ser tomada en cuenta en primera línea.

Por lo tanto, dentro del contexto general de los lineamientos de la política que se pueda esbozar actualmente, creo que hay que realizar, como primer punto, una defensa muy especial de la situación de esta cooperativa que, por otra parte, recibe el 80% de la leche. No se puede hablar de una política en favor de la lechería, sin hablar de una orientación hacia CONAPROLE.

SEÑOR TERRA GALLINAL.- Ese es un punto muy importante y hay que recalcarlo. El 100% de la utilidad de la industria lechera, la tiene CONAPROLE. Aquellas plantas que se dedican a elaborar quesos u otro tipo de producción, siempre lo hacen en atención a que CONAPROLE no concurre a competir en ese sector; con la diversificación de su producción mantiene la estabilidad de la producción de todos.

SEÑOR MINISTRO.- Es muy atinada la observación del señor Senador porque es evidente que otras plantas pueden tener

una especialización en su industrialización, porque hay otra muy grande que absorbe el resto de la producción y carga con los productos pesados.

En estos momentos si no se hubiera manejado con mucha cautela la diferencia entre el litro de leche cuota y el de leche industria, probablemente se estaría intensificando un desvío de leche hacia otras plantas en detrimento de CONAPROLE, cosa que ya se ha insinuado, fundamentalmente, a través de los grandes productores que manejan uno o dos tambos y que pueden desviar un porcentaje de la leche mediante una matrícula a una industria, conservando otra para CONAPROLE.

Me acotaba el ingeniero Carriquiri que CONAPROLE recibe el 80% de la leche pero que, por otra parte, es responsable del 90% de la exportación.

Por todo esto es que en este país si se quiere incentivar la política lechera, se debe estimular la exportación de productos lácteos y, por ende, ponderar el sector de CONAPROLE.

El segundo punto que deseo destacar aquí es que cualquier medida que se adopte en materia de precios, debe tener en cuenta, muy especialmente, el de la industria.

Esta es una definición muy clara que nosotros tenemos y que nos ha llevado a estrechar, un poco más aún, entre el precio de litro cuota y el litro industria, para darnos espacios con el fin de actuar sobre este último precio a través de algunas medidas como puede ser la devolución de impuestos.

Eso es lo que me faltó decir en relación al conjunto de medidas que ha adoptado el Gobierno para el sector lechero. Esto es algo nuevo y empieza a aplicarse, prácticamente, con este Gobierno. Me refiero a la devolución de impuestos que empieza a incentivar los productos de exportación, devolviendo los impuestos indirectos que se pagan en las etapas productiva e industrial.

Esto se ha estado realizando con cifras cada vez mayores, incluyendo nuevos gravámenes que, inicialmente, no se tenían en cuenta.

Actualmente estamos realizando una encuesta a nivel de productores para conocer exactamente cuál es la ecuación productiva, con el objetivo claro de ajustar la política en materia de devolución de impuestos, estudiando la posibilidad de que el Estado apoye con mayores cifras los volúmenes de exportación, tratando de ganar tiempo mientras no exista una recuperación notoria en los niveles de precios internacionales.

Existen otras medidas que tienen mucho que ver con la Cooperativa Nacional de Productores de Leche como es la posibilidad de quitar del crédito para el giro de la empresa, los que ella utiliza para asistencia de productores.

Realmente ha sido muy importante la obra que ha realizado CONAPROLE en el desarrollo de los pequeños y medianos productores, a través de sus servicios de extensión. Todos los años un técnico visita a los productores en los meses de enero y febrero y establece con ellos cuál va a ser su programa de siembra de pasturas, el uso del suelo dentro de un programa de mediano o largo plazo, fijándose las necesidades básicas de insumo como fertilizantes, semillas de verdeo y algunas otras en relación a galpones de ordeñe, etcétera.

Básicamente lo que se establece, es una presupuestación forrajera en función de objetivos a mediano plazo. A partir de la evaluación de su producción, se determina un programa anual; se realiza una presupuestación de las necesidades de insumos y el productor sin moverse de su campo --simplemente dando su conformidad al programa que elaboró con un técnico-- puede recibirlos a fin de llevar a la práctica su plan de explotación.

A nivel del pequeño y del mediano productor, el hecho de que el hombre esté en su campo que, a su vez, es atendido y programado dentro de un mecanismo general de inversión productiva --tanto en lo que se refiere al campo, como a la industria-- es de un alto valor y no podría concebirse sin un mecanismo de este tipo.

CONAPROLE ha ido creciendo; esta estrategia ha encontrado una gran respuesta en el productor, quien prácticamente financia todas sus necesidades anuales de semillas y fertilizantes a través de este sistema de crédito. Pero esto ha determinado que el volumen de crédito que CONAPROLE maneja

para atender dichas necesidades haya ido creciendo muchísimo, llegándose a una situación en la cual, de acuerdo con la Carta Orgánica del Banco de la República, el tope de crédito para CONAPROLE ha alcanzado el límite.

Esto estaría frenando, por un lado, la asistencia a los productores, o las necesidades de créditos para el giro normal empresarial de la Cooperativa.

Estamos trabajando con el Banco de la República a los efectos de separar la línea de crédito de asistencia a los productores, del crédito de giro normal de la cooperativa, lo que resultará un factor muy importante y un gran desahogo para la misma, que tendrá repercusión no sólo en el hecho de poder seguir desarrollando los programas de asistencia técnica para mejorar la productividad de los pequeños productores, sino que también tendrá efectos en lo que normalmente se denomina como tiempos de pago.

Me estoy refiriendo al factor que mencionábamos anteriormente, del atraso de la Cooperativa para poder cumplir con las remisiones mensuales. De esta forma, podrá ocupar su crédito en las necesidades de giro comercial, gran parte del cual lo dedica para la asistencia de los productores.

Entonces, la deducción de impuesto, el estudio de la estructura crediticia para la Cooperativa y el tratar de llevar las fechas de pago a una situación más normal y más acorde con lo que ha sido histórica para ella, serían las tres acciones puntuales que se podrían llevar adelante en este momento, a los efectos de mejorar la rentabilidad de los productores y la estructura general de toda la industria lechera.

Finalmente, quedaría una acción que nosotros consideramos de más largo alcance y sería la consideración del marco legal establecido por la Ley de 1984 con respecto al abasto de leche pasterizada. Creemos que esta ley requiere varios ajustes, fundamentalmente en cuanto a crear una situación de igualdad de obligaciones y derechos para todos los productores y para todas las plantas a nivel nacional, lo que en este momento no se está dando y que ha ido creando cada vez mayores rozamientos en este sentido.

tpe.4
D/558

25x

Ello hace realmente necesario atacar este problema del marco legal para evitar que se profundice un deterioro mayor en toda la estructura productiva nacional.

Tenemos conocimiento de que ha ingresado a la Comisión un proyecto presentado por el señor Senador Zumarán y creemos que el mismo dependerá de la estrategia que establezca la propia Comisión.

El Poder Ejecutivo tiene una idea formada en cuanto a cómo manejar el tema del marco legal, aspecto sobre el cual consideramos que se puede llegar a un nivel de consenso dentro de la Comisión, muy rápidamente, ya que en general hay opinión bastante unánime en cuanto a cuáles son los puntos que hay que modificar.

SEÑOR TERRA GALLINAL.- ¿El Poder Ejecutivo está por enviar un proyecto al respecto?

SEÑOR MINISTRO.- Sí; pero el camino natural sería que el Poder Ejecutivo lo envíe a la Junta Nacional de la Leche para su consideración, ya que según la ley vigente ella es quien tiene las funciones de asesoramiento con carácter preceptivo, con respecto a la política lechera.

Una de las cosas que deberá atacar el marco legal son, precisamente, las funciones de la Junta Nacional de la Leche y su integración.

Actualmente, lo aconsejable sería que enviáramos cualquier idea concreta sobre modificación de la Ley de 1984 al ámbito de la Junta, porque, de lo contrario, creo que de antemano crearíamos algunos rechazos o situaciones de conflicto dado que en la Junta Nacional están representados todos los sectores involucrados.

SEÑOR CAPECHE.- La Intergremial de Productores de Leche reclama la anulación de la Ley Nº 15.640. ¿Esa es a la que usted se refiere?

SEÑOR MINISTRO.- A esa me refiero, señor Senador.

Nosotros no creemos que esta ley deba ser anulada, ni que todo el articulado sea negativo.

SEÑOR CAPECHE.- Quizás debería ser modificada.

SEÑOR MINISTRO.- Sí, creemos que hay que modificarla profundamente y esto amerita que el Poder Ejecutivo envíe un nuevo proyecto de ley.

Si los cambios que hubiera que introducir fueran muy pequeños, bastaría con hacer modificaciones a esa legislación, pero entendemos que ellos son lo suficientemente profundos como para que se justifique el envío de un proyecto por parte del Poder Ejecutivo, que previamente pasara por la Junta Nacional de la Leche --de acuerdo con la normativa actual-- para que ésta dé su opinión al respecto y luego ingresara a la Comisión del Senado, donde podrá ser considerado y cotejado con otros proyectos de ley ya presentados.

Reitero que nosotros tenemos conocimiento del proyecto de ley del señor Senador Zumarán.

SEÑOR CAPECHE.- ¿El Poder Ejecutivo está estudiando esto?

SEÑOR MINISTRO.- Sí, el Poder Ejecutivo está trabajando en la elaboración de un proyecto.

SEÑOR TERRA GALLINAL.- Creo que todos estamos convencidos de que deberíamos empezar a solucionar el problema de la leche haciendo una categorización de productores o, dicho de otro modo, dejando fuera de esta problemática la situación de estos 1.500 productores que envían menos de 60 litros y que, en realidad, han sido marginados de otros rubros, llegando a la Organización de CONAPROLE, quien ha resultado ser, para ellos, una tabla de salvación.

tpe.6
D/558

Hoy en día toda la evolución de la producción de la leche en el país sufre el lastre tremendo que representa la incorporación de nuevos productores al sistema. No hay manera de compaginar una política agresiva de expansión y exportación con una política igualitaria con respecto al sistema de cuotas.

Desconozco la opinión del Poder Ejecutivo al respecto.

SEÑOR MINISTRO.- Entendemos que este es el punto más delicado de la legislación, ya que no puede haber situaciones diferenciales en un país que tiene aspiraciones de proyectarse como un gran productor y exportador.

Nuestro país tiene excelentes condiciones para ser un gran exportador, en cuanto se den precios razonables de exportación. Asimismo puede llegar a ser un gran exportador de productos lácteos dentro del marco regional. En los últimos dos o tres años ha progresado la celebración de acuerdos marco, donde eventualmente va a tener un lugar privilegiado dentro de la región. Basta mencionar a Brasil, Argentina, México y Venezuela, porque prácticamente Latinoamérica es importadora neta de productos lácteos.

Actualmente se encuentra muy influenciada por los precios del dumping de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos. Además se debe tener en cuenta la mala situación por la que atraviesan los países latinoamericanos que debido al endeudamiento externo no pueden sustituir rápidamente sus fuentes de importación. Es lógico que esto coloca trabas a la velocidad en el progreso de esos acuerdos regionales.

En el correr del año pasado se logró vender en forma aceptable carne y leche en Brasil. En estos momentos el precio de la manteca en Brasil es del orden de U$S 1,3. Sin embargo el precio internacional está por debajo de los dólares 1.000. Estos son los precios de exportación que maneja la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos, a los que hay que agregarle condiciones financieras excelentes.

Si tenemos el propósito de que Uruguay consolide su situación como exportador de lácteos, es fundamental establecer un marco legal que no provoque distorsiones internas como las que se dan actualmente, como por ejemplo las que existen entre los productores de CONAPROLE y los de otras empresas.

El Poder Ejecutivo entiende que esta situación se debe resolver otorgándole a los productores los mismos derechos en cuanto a participar en un mercado interno con precios administrativos, en donde todos los productores tengan las mismas posibilidades.

Lamentablemente hoy no sucede así.

El productor de CONAPROLE tiene que ajustarse a un cociente nacional del 30% y en cambio los productores que remiten a otras plantas pueden tener hasta el 100% de su leche dedicada al mercado interno. Este es un punto realmente muy irritante que requiere una consideración primera en todo lo que está relacionado con el marco jurídico.

Otro aspecto importante es el relativo a la leche cruda. Realmente no se puede concebir que un país que aspira a mejorar las condiciones de salud y alimentación de su población, no preste atención a un punto fundamental como es el abastecimiento de leche pasterizada, cuando en el mismo sobra la leche.

La ley de 1984 establece las responsabilidades en una forma tan vaga que es prácticamente imposible llegar a una situación nacional de control de venta de leche cruda. En esta situación ni el mejor de los intendentes, con la mejor de las intenciones puede superar estas condiciones. Creemos que esto no es de total responsabilidad de las intendencias, que están manejando el problema con criterios dispares sino que fundamentalmente está radicado en la falta de una uniformidad en el marco jurídico y en el establecimiento de competencias y mecanismos claros para poder sustituir la venta de leche cruda por leche pasterizada.

A su vez entendemos que debe tenerse en cuenta el fenómeno social en el que se encuentra insertado aquel productor que vende leche cruda, al que hay que buscarle una salida.

La misma puede ser incorporándolo a la cooperativa o a las empresas que se harán cargo del abasto regional. Además se debe tener en cuenta la situación de una determinada franja de consumidores, que por su menor poder adquisitivo merecería una consideración especial por lo menos en la etapa de transición durante la que se prohiba la venta de leche cruda. Este tipo de producto le va a dar todas las condiciones y garantías nutritivas y sanitarias, pero lamentablemente va a tener un costo mayor.

Todos esos puntos merecen una consideración profunda dentro de lo que constituye este marco jurídico, que sería, el telón de fondo para las acciones que tendremos que desarrollar en los próximos meses.

Se debe apuntalar la situación coyuntural de la exportación de lácteos como también la responsabilidad de los productores. Las acciones de largo plazo tienen que ver con la conformación de un marco legal más completo y profundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a problemas de tiempo, propondría realizar una nueva reunión a los efectos de que el señor Ministro pudiera terminar su exposición y tomar posición --por lo menos en términos generales-- sobre el proyecto de ley presentado.

SEÑOR MINISTRO.- Precisamente, me refería a él hace un momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos ver qué sugerencias se pueden hacer sobre los temas allí incluidos y sobre otros que el Poder Ejecutivo entienda que hay que introducir en un régimen legal.

Creo que el señor Ministro ha coincidido en cuanto a la necesidad de modificar la legislación en esta materia. Por consiguiente, podría haber algún principio de acuerdo sobre la conveniencia de legislar en este sentido y se podría contar con una visión general del Poder Ejecutivo acerca del texto presentado, del que soy autor, que está abierto a buscar las mejores soluciones e inclusive a incluir también otros temas. De modo que aunque esta sesión se prolongara un poco más, tampoco íbamos a llegar a considerar todos los puntos que figuran en la agenda.

SEÑOR MINISTRO.- Yo había manifestado al Presidente de la Comisión, señor Senador Zumarán, nuestro interés en celebrar una reunión con la Comisión a los efectos de hacer una primera aproximación al tema del Instituto de Investigaciones, cosa que realmente nos urge por varias razones. Una de ellas es la de que el Poder Ejecutivo, a la vez que está gestionando la reformulación institucional de todo el sistema de investigaciones, está también tramitando un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, a los efectos de fortalecer todo ese sistema.

Estamos bastante adelantados en la gestión de ese crédito e inclusive en el manejo de los componentes de capacitación a través de algunos proyectos con universidades americanas.

Sería una pena que todo esto quedara "trancado", porque no hemos avanzado en el aspecto institucional.

En consecuencia, sin perjuicio de que todos los temas que están detallados son sumamente importantes, tendríamos especial interés en introducir a la Comisión en el estudio del proyecto sobre el Instituto de Investigación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese punto figura en tercer término; quizá podríamos considerarlo en segundo lugar.

Si el Ministro no tiene inconveniente, podríamos fijar la próxima sesión para el día martes de la semana que viene.

SEÑOR MINISTRO.- Para el día jueves de la semana próxima tenemos un compromiso con la Comisión General de la Cámara de Representantes para tratar un tema muy importante y trabajoso, ya que atañe a toda la política pesquera.

Por consiguiente, solicitaríamos que nuestra próxima reunión con esta Comisión, se pospusiera para el martes 20.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si, como esperamos, el Senado no celebra sesiones extraordinarias, el martes 20 podríamos comenzar a la hora 15 e inclusive disponer de más tiempo para considerar todos estos puntos.

SEÑOR MINISTRO.- Inclusive, podríamos terminar con todo lo que tiene que ver con el tema de la leche y comenzar con el de investigaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y de sus asesores y nos reuniremos nuevamente en la fecha indicada.

Se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 17 y 5 minutos)

ccs.4
D/558